



# **UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI**

**“M. FANNO”**

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE E COMUNITARIO**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT**

**PROVA FINALE**

**ASPETTI ORGANIZZATIVI DELLA FUNZIONE IMPOSITIVA**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. MAURO BEGHIN**

**LAUREANDO: SAMUELE BARIN**

**MATRICOLA N.1068973**

**ANNO ACCADEMICO 2016-2017**



# Indice

Introduzione – significato dell’elaborato

## Capitolo 1

Il Ministero dell’economia e delle finanze

1.1 Cenni storici

1.2 Funzioni e compiti

1.3 Organizzazione (organigramma e articolazione nei quattro dipartimenti: del tesoro, della ragioneria generale dello Stato, delle finanze, dell’amministrazione generale, del personale e dei servizi)

## Capitolo 2

Funzioni operative dell’Amministrazione finanziaria – Agenzie fiscali

2.1 Evoluzione dell’organizzazione delle agenzie fiscali a seguito del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95

2.2 Competenze e struttura delle agenzie fiscali: Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

## Capitolo 3

Governance sulle agenzie fiscali

Intervista al direttore dell’Agenzia fiscali di Padova – dott. Cucinotta

3.1 La convenzione

3.2 Le aree strategiche del Piano dell’Agenzia

3.3 La valutazione della performance

## Capitolo 4

Guardia di Finanza

4.1 Compiti e reparti

4.2 Poteri e condizioni di legittimità

## Capitolo 5

Equitalia S.p.A.: Holding Equitalia S.p.A., Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A., Equitalia Giustizia S.p.A.

5.1 Profilo del Gruppo Equitalia e cenni storici

5.2 Organigramma e funzioni

5.3 Stop ad Equitalia e la nuova Agenzia delle Entrate-Riscossione

Considerazioni conclusive

Riferimenti bibliografici e sitografia

## Introduzione

In una qualsiasi collettività vi sono individui, gruppi, organizzazioni, enti e istituzioni, ciascuno con proprie necessità, intenzioni, propri interessi e desideri. L'ordinamento giuridico è l'insieme di regole capace di ordinare questa realtà ed ha lo scopo di comporre e prevenire i possibili futuri conflitti d'interessi. I destinatari delle regole contenute nell'ordinamento sono definiti soggetti di diritto, ovvero coloro che sono tenuti per legge a rispettare obblighi, subire divieti ed esercitare diritti. Questa qualifica di soggetto di diritto, meglio conosciuta come capacità giuridica o soggettività, si acquisisce con la nascita (art. 1 cod. civ.) e spetta a chiunque senza distinzioni (art. 3, Costituzione).

Nelle vicende tributarie i soggetti coinvolti si trovano nella posizione giuridica chiamata soggettività tributaria, distinta in soggettività tributaria attiva e passiva. Il rapporto che si interpone tra queste due situazioni giuridiche soggettive individuate dalla legge è il rapporto d'imposta.

I soggetti passivi del tributo sono le persone fisiche, le persone giuridiche e alcune organizzazioni che, seppur prive di capacità giuridica, sono in possesso per legge di soggettività tributaria, come le associazioni non riconosciute o i consorzi. La soggettività tributaria attiva appartiene invece all'ente impositore, il quale esercita la funzione pubblica di esercizio della potestà impositiva amministrativa. È definita funzione pubblica perché svolge un'attività non nel proprio interesse in quanto ente impositore, ma nell'interesse della collettività, accertando e riscuotendo tributi secondo determinati procedimenti. Uno dei modi per finanziare la spesa pubblica è proprio il finanziamento mediante prelievo fiscale, utilizzato per perseguire fini pubblici.

Per capire come servirsi delle entrate destinate al finanziamento della spesa pubblica, è necessaria un'analisi di un insieme di fattori che esplicano i loro effetti sull'efficienza dell'allocazione delle risorse nel Paese, sull'andamento del ciclo economico e sullo sviluppo del Paese stesso. Questa analisi, tuttavia, non sarà trattata in questo elaborato, poiché l'attenzione sarà posta sugli aspetti organizzativi del sistema tributario italiano e, in particolare, sulla struttura dell'Amministrazione finanziaria, ente dotato della succitata soggettività tributaria attiva.

Per sistema tributario si intende l'insieme di tutti i tributi vigenti in uno Stato in uno specifico periodo storico. L'assetto tributario è quindi strettamente collegato al sistema politico del periodo storico preso in considerazione e dipende dall'evolversi delle strutture sociali, economiche e istituzionali dello Stato. L'organizzazione amministrativa del sistema tributario è il risultato di un processo di evoluzione normativa, volta per lo più a semplificare e razionalizzare gli obblighi impositivi.

Nel panorama italiano l'Amministrazione finanziaria è stata riorganizzata a seguito del Decreto legislativo n. 300 del 1999, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59, che ha dettato "norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di

agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato." (art. 1, D. Lgs. n. 300/1999) La Riforma Bassanini individua nello specifico le competenze dell'amministrazione dello Stato e delle amministrazioni locali o nazionali, introducendo un trasferimento di alcune funzioni amministrative dall'amministrazione statale verso le amministrazioni regionali o locali e il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano, già presente nella normativa europea. Tale principio prevede che se un ente inferiore è in grado di svolgere un determinato compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma solo sostenerne l'azione. L'art. 4, comma 3, della legge 59/1997 a tal proposito definisce questo principio in modo tale da comportare "l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative".

La Riforma ha inoltre riorganizzato la struttura dell'Amministrazione finanziaria con l'istituzione delle Agenzie fiscali e la nascita del Ministero dell'economia e delle finanze. Quest'ultimo sarà il punto di partenza di questo elaborato poiché la sua attività è strettamente collegata con quella delle Agenzie fiscali, a cui detta gli obiettivi da conseguire e ne controlla l'operato. Sarà un mio obiettivo capire come il MEF sovrintenda le Agenzie e quali siano le linee guida da seguire per far funzionare questa interdipendenza, dopo aver analizzato i compiti e le funzioni di ognuno di questi organi. Alle dipendenze del Ministero dell'economia e delle finanze troviamo anche il corpo di polizia della Guardia di Finanza e capiremo come esso svolge le sue funzioni di polizia tributaria ed economico-finanziaria, sottolineando il suo ruolo nella lotta all'evasione fiscale. Per concludere, passerò poi al ruolo di Equitalia S.p.A., incaricata della fase della riscossione dei tributi, della sua imminente soppressione e di chi svolgerà in futuro i suoi compiti.

L'aspetto che cercherò di mettere alla luce, ripercorrendo le tappe che il tributo segue dal momento in cui la ricchezza diventa tassabile alla fase della riscossione del tributo, è la struttura dell'Amministrazione e come essa incida sulla sua operatività. Nonostante la funzione che essa svolge sia pubblica, possiede una struttura ramificata e dettagliata di tipo sempre più aziendalistico? Ma soprattutto, come operano le Agenzie fiscali nel panorama italiano e quali piani seguono per tassare i contribuenti? Avendo come principale obiettivo quello di tassare i contribuenti e riscuotere tributi, quale aspetto prediligono nelle attività di controllo verso coloro che non adempiono i loro obblighi fiscali, qualitativo o quantitativo?

Nel trattare queste tematiche mi servirò di nozioni del diritto tributario e di scienza delle finanze, per meglio comprendere le modalità con cui lo Stato recupera le risorse per finanziare la spesa pubblica e utilizzare il gettito tributario.

## **Capitolo 1 – Il ministero dell'Economia e delle Finanze**

Il ministero dell'Economia e delle Finanze, o più comunemente conosciuto come MEF, è stato istituito dal Decreto Legislativo n. 300 del 1999 emanato su delega della Legge Bassanini (L. 59/1997). La struttura e le funzioni del MEF, come le conosciamo oggi, sono profondamente cambiate rispetto a quelle in vigore prima che il Governo Berlusconi II attuasce la succitata riforma nel 2001. Con la nascita del MEF sono state infatti accorpate e trasferite le funzioni del Ministero del Tesoro, del Bilancio e programmazione economica e delle Finanze ed è stata inoltre modificata la struttura dipartimentale preesistente. La storia della gestione dell'Erario, tuttavia, ha visto alternarsi diverse fasi corrispondenti a diversi periodi politici. Di seguito illustrerò i momenti e i cambiamenti accorsi di maggior rilievo.

### **1.1 Cenni storici**

Il Ministero delle finanze esisteva ancor prima della proclamazione del Regno d'Italia del 17 marzo 1861 e svolgeva tutte le funzioni di politica economico-finanziaria e tributaria sia sull'entrata sia sulla spesa pubblica. Il primo governo Cavour del Regno d'Italia conservò questa struttura, molto simile a quella implementata dal Regno di Sardegna.

La prima scissione vera e propria del ministero avvenne nel 1877 quando il secondo governo di Agostino Depretis divise la parte della contabilità e del tesoro da quella delle imposte. La prima venne chiamata Ministero del Tesoro e la seconda conservò il nome di Ministero delle Finanze. Il Ministero del Tesoro con tre articolazioni ministeriali (Ragioneria Generale dello Stato, Direzione Generale del Tesoro e Direzione Generale del Demanio) fu incaricato di redigere i bilanci dell'amministrazione dello Stato, riscuotere le entrate e amministrare il debito pubblico del Paese.

La svolta successiva, che riportò all'unificazione dei due dicasteri con il nome di Ministero delle Finanze, avvenne con il governo Mussolini nel 1922 e durò fino al 1944, anno in cui il governo Bonomi II ricostituì le due direzioni: una si occupava delle entrate e l'altra delle spese.

Con la denominazione di Ministero delle Finanze e del Tesoro, il terzo governo De Gasperi a febbraio del 1947 diede vita nuovamente ad un'unica struttura, che fu successivamente separata a giugno dello stesso anno per opera del governo De Gasperi IV. Lo stesso giorno in cui avvenne la scissione, il 4 giugno, venne istituito per la prima volta con decreto legislativo del capo provvisorio il Ministero del Bilancio, a cui fu destinato il compito delicato di redigere il bilancio dello Stato.

Un altro ministero economico fu introdotto con la legge finanziaria per il 1957, approvata dal governo Segni I, e fu chiamato Ministero delle Partecipazioni statali. Nel mercato era infatti presente una rete di società per azioni controllate dallo Stato o da altri enti pubblici, oltre ad un insieme di enti ed istituti economici che gestivano beni e servizi d'interesse nazionale. Per avere un maggior controllo di questa

fetta di mercato dello Stato, fu deciso di costituire questo ministero e attribuirgli tutti i compiti in materia di partecipazioni.

Il governo Rumor I nel 1968, oltre a cambiare il nome del Ministero del Bilancio a Ministero del Bilancio e Programmazione Economica, gli attribuì il compito di predisporre un programma economico nazionale di medio periodo (il DPEF, Documento di programmazione economica finanziaria).

Fino al 1993 non ci furono cambiamenti sostanziali, ma nel pieno della riforma del sistema politico e sociale della fine degli anni novanta, con il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, le esigenze di gestione della politica economica del Paese mutarono. Per prima cosa fu abolito il Ministero delle Partecipazioni statali e nello stesso anno il governo di Carlo Azeglio Ciampi propose di accorpate nuovamente Tesoro e Bilancio. La proposta entrò in vigore tre anni dopo e nel 1996 Ciampi prese l'incarico di Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

L'attuale denominazione e organizzazione entrò in vigore nel 2001 con il governo Berlusconi II, seguendo quando scritto sulla riforma dell'organizzazione del governo, ideata da Romano Prodi e Franco Bassanini nel 1997. Quest'ultima fusione fu particolarmente efficace perché favorì l'integrazione dei compiti assegnati a questo ministero ed uno sguardo d'insieme più completo. Lo sviluppo economico, la disoccupazione, il debito pubblico, la gestione della finanza pubblica e l'equilibrio territoriale diventarono e sono tuttora tutti obiettivi dello stesso dicastero.

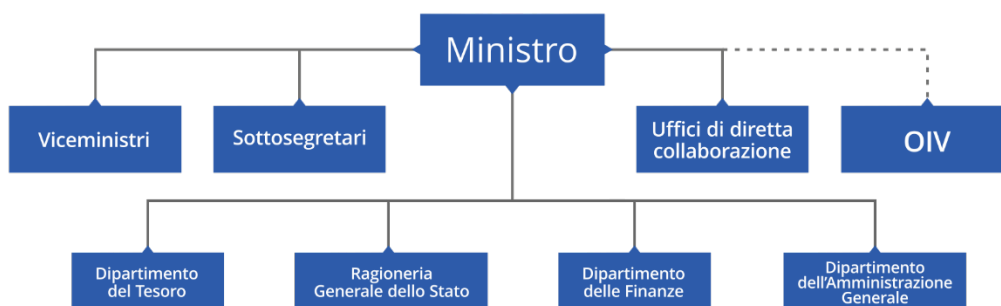
La nuova organizzazione prevedeva anche l'istituzione delle quattro Agenzie fiscali, a cui furono attribuite le funzioni operative dell'amministrazione finanziaria. Inizialmente le Agenzie operanti erano l'Agenzia delle Entrate, del Territorio, del Demanio e delle Dogane.

## 1.2 Funzioni e compiti

Il Ministero svolge, per mezzo delle Agenzie e della propria organizzazione, le funzioni che spettano allo Stato italiano in materia di bilancio, politica economico-finanziaria e tributaria. È il MEF che coordina la spesa pubblica, gestisce il debito pubblico e controlla le partecipazioni azionarie dello Stato, oltre a redigere i documenti di finanza pubblica, dove vengono espone le linee guida di politica economica che il Paese deve seguire.

## 1.3 Organizzazione

Il MEF ha quattro dipartimenti, due dei quali già esistenti prima dell'entrata in vigore della Legge Bassanini, che coprono tutte le funzioni istituzionali ad esso assegnate. I dipartimenti oggi sono i seguenti: Dipartimento del Tesoro, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Dipartimento delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.



L'attuale Ministro Pier Carlo Padoan, si avvale dell'aiuto di due viceministri, Luigi Casero ed Enrico Morando, e due sottosegretari, Pier Paolo Baretta e Paola de Micheli. Inoltre, le sue attività sono supportate dagli Uffici di diretta collaborazione, ognuno secondo le proprie competenze.

Il Dipartimento del Tesoro gestisce e valorizza il patrimonio dello Stato, quindi si occupa delle partecipazioni azionarie, analizza i problemi economici interni e a livello internazionale ed elabora le strategie macroeconomiche da implementare. Ha anche il delicato compito di gestire le passività dell'Amministrazione, ovvero il debito pubblico. Per svolgere ognuno di questi compiti si serve di un Direttore Generale, Vincenzo La Via, e di otto Direzioni Generali. Il DT collabora, inoltre, alla scrittura dei documenti programmatici di finanza pubblica. Essi svolgono un'importante funzione informativa a livello nazionale e internazionale, specialmente in un'economia con cambiamenti repentini come quella attuale. Il Documento di Economia e Finanza (DEF) è composto da tre sezioni, come definito dalla L. 7 aprile 2011, n. 39, e il DT si occupa della prima, denominata "Programma di Stabilità dell'Italia", e della terza insieme al Dipartimento delle politiche europee. Nella prima parte si fissano gli obiettivi e si fornisce un quadro delle previsioni per il triennio successivo, evidenziando le differenze rispetto al Programma di Stabilità precedente. Gli argomenti che vengono trattati nello specifico riguardano l'evoluzione dei prezzi, il mercato del lavoro, l'andamento dei conti con l'estero e gli obiettivi programmatici in rapporto al prodotto interno lordo per l'indebitamento netto, il saldo di cassa e il debito delle amministrazioni pubbliche. L'ultimo Programma di Stabilità è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017. Per quanto riguarda la terza sezione del DEF, il "Programma nazionale di Riforma", il DT in questa parte elenca lo stato delle riforme avviate, gli eventuali avanzamenti e in quale direzione, le problematiche macroeconomiche nazionali e le priorità del Paese con le relative riforme da attuare nel breve periodo.

La Ragioneria Generale dello Stato, invece, ha come obiettivo quello di garantire una corretta gestione delle risorse pubbliche in qualità di organo centrale di supporto e verifica per il Parlamento e il Governo. Sono di sua competenza gli adempimenti di bilancio, predisponendo uno schema di bilancio di previsione annuale e un bilancio pluriennale dello Stato e assicurando a questo proposito un'interpretazione e un'applicazione delle norme contabili uniformi. Nel rispetto del Patto di Stabilità i compiti della Ragioneria sono stati di recente modificati per promuovere nel settore economico-



finanziario iniziative di innovazione normativa e ottenere un monitoraggio completo degli andamenti della spesa. Sul fronte internazionale la Ragioneria mantiene i contatti con l'Unione Europea e con diverse Organizzazioni. Partecipa, in rappresentanza dell'Italia, a Comitati, Consigli e Conferenze in Europa per favorire lo scambio di informazioni, metodologie e criteri per gli ambiti di cui si occupa. Oggi la Ragioneria si compone di un corpo centrale ordinato in 10 direzioni generali: 9 sono Ispettorati generali e un Servizio Studi Dipartimentale. Sono poi presenti 14 Uffici Centrali del Bilancio e 103 Ragionerie Territoriali dello Stato. Questo dipartimento è infatti l'unico ad avere una struttura che prevede degli uffici territoriali poiché dal 28 febbraio 2011 è cessata l'attività delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, che dipendevano invece dal Dipartimento dell'amministrazione generale. Alla guida della Ragioneria viene nominato dal Governo su proposta del MEF il Ragioniere generale dello Stato, responsabile dell'esattezza delle registrazioni contabili e a disposizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze come consulente in materia di contabilità. È di sua competenza la seconda sezione del Documento di Economia e Finanza, intitolata "Analisi e tendenze della finanza pubblica".

Il terzo dipartimento presente nella struttura del MEF è il Dipartimento delle Finanze. Nasce con la riforma entrata in vigore nel 2001 e viene poi ridefinito con il Decreto del Presidente della Repubblica del 30 gennaio 2008 n. 43. La missione di questo dipartimento è quella di gestire il sistema fiscale, indirizzando e controllando anche l'operato delle Agenzie fiscali che svolgono le attività operative di gestione dei tributi e di relazioni con i contribuenti. Il Dipartimento cura la produzione delle norme ed interpreta la legislazione tributaria, mentre le Agenzie assicurano l'applicazione del sistema tributario nei confronti dei contribuenti. Quando si dice che le Agenzie devono sottostare al controllo del Dipartimento delle Finanze, significa che l'interdipendenza tra questi due organi deve seguire una convenzione, predisposta annualmente e continuamente aggiornata per garantire un coordinamento generale del sistema più efficace. È sempre questo dipartimento che gestisce i rapporti con le autonomie regionali e locali ed ogni altra forma di decentramento del prelievo tributario. Un'altra importante funzione che svolge è quella di promuovere la conoscenza del sistema fiscale e delle norme di diritto tributario vigenti per semplificare ai contribuenti i loro adempimenti fiscali. Cerca di sviluppare il sistema informativo della fiscalità inserendo cambiamenti ed innovazioni, dove possibile, e gestisce il funzionamento della giustizia tributaria.

Anche per questo dipartimento è presente un Direttore Generale delle Finanze, Fabrizia Lapecorella, un ufficiale di collegamento con la Guardia di Finanza, un Dirigente Generale con incarico di studio e 6 direzioni amministrative che svolgono i compiti individuati dal decreto ministeriale del 17 luglio 2014.

Infine, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi svolge anch'esso attività di supporto per il Ministero. L'amministrazione generale prevede la gestione degli approvvigionamenti delle pubbliche amministrazioni e della logistica e tutti i servizi del tesoro, come il pagamento delle retribuzioni per il personale delle amministrazioni dello Stato e la liquidazione degli assegni erogati a particolari categorie di cittadini. Si occupa anche del personale dal punto di vista della programmazione del fabbisogno dello stesso all'interno del Ministero. Nell'ambito dei sistemi informativi trasversali del Ministero, questo dipartimento si occupa della manutenzione e dello sviluppo degli stessi per garantire lo svolgimento dei compiti istituzionali. Gestisce inoltre le infrastrutture comuni, i servizi di posta elettronica e le reti locali e geografiche. Il capo del dipartimento assicura il coordinamento e la qualità dei processi e dell'intera organizzazione ed è aiutato da 5 uffici di livello dirigenziale generale.

## **Capitolo 2 – Funzioni operative dell'Amministrazione finanziaria: le Agenzie fiscali**

Un ruolo fondamentale e strettamente collegato a quello del MEF e in particolare al Dipartimento delle Finanze, come è già stato enunciato, è quello delle Agenzie Fiscali. Quando venne attuata la riforma, al Ministero vennero collegate 4 agenzie: Agenzia delle entrate, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio e Agenzia delle dogane. Esse sono operative dal 1 gennaio 2001 e sono dotate di personalità giuridica di diritto pubblico con propri statuti e appositi regolamenti. La loro autonomia è totale sia per quanto riguarda la redazione del bilancio, sia per l'organizzazione della propria struttura. Il rapporto con il MEF è stabilito nelle convenzioni.

### **2.1 Evoluzione dell'organizzazione delle agenzie fiscali**

Prima della riforma Bassanini del 1999 ogni aspetto impositivo era controllato da un ufficio ad hoc e per la pubblica amministrazione questa struttura risultava essere svantaggiosa sotto il profilo della razionalizzazione delle risorse, degli spazi e del personale. Esisteva un ufficio per le imposte dirette, un ufficio per l'IVA, uno per le imposte di registro e così via. Anche il contribuente poteva sentirsi disorientato nel non avere un soggetto che si occupasse di tutta la sua posizione fiscale. A livello operativo la riforma ha quindi portato dei benefici per entrambe le parti coinvolte.

Le agenzie fiscali sono state ridotte da 4 a 3 con l'Agenzia delle Entrate che ha incorporato l'Agenzia del territorio dal 1 dicembre 2012 (art. 23-quater del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95). Con lo stesso decreto è stata anche data una nuova denominazione all'Agenzia delle Dogane, ora Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, a seguito dell'incorporazione dell'AMMS (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato). Di questi nuovi enti, tuttavia, è cambiata solo la struttura perché tutti i compiti e le funzioni che facevano capo agli enti incorporati vengono ora esercitati dalle Agenzie incorporanti. Anche le risorse umane e finanziarie sono state trasferite ai nuovi enti. Il processo di integrazione dei servizi svolti dalla soppressa Agenzia del territorio si è concluso dal 1 gennaio 2016. La suddivisione dei compiti e delle funzioni presentata qui di seguito rispecchierà la situazione attuale, con un'attenzione particolare verso il ruolo dell'Agenzia delle Entrate, che terrò per ultima per una maggiore affinità con l'argomento che presenterò nel prossimo capitolo.

### **2.2 Competenze e struttura delle agenzie fiscali**

Il patrimonio immobiliare italiano viene gestito dall'Agenzia del Demanio, trasformata in Ente Pubblico Economico con il Decreto Legislativo 173/03. I beni che ne fanno parte sono principalmente per uso governativo, oltre ai beni di demanio storico-artistico e quelli confiscati alla criminalità organizzata. L'Agenzia si occupa sostanzialmente di tutto quello che riguarda questo patrimonio, dalla

manutenzione degli immobili alla valorizzazione degli stessi adottando criteri di economicità e creazione di valore economico e sociale.

L'Agenzia conta oggi più di 1000 dipendenti ed è articolata in 16 direzioni regionali su tutto il territorio italiano più una direzione generale a Roma. Gli organi dell'Agenzia comprendono anche un Direttore, un Comitato di Gestione e il Collegio dei Revisori dei Conti. Alle sedute del Comitato partecipa anche un magistrato della Corte dei Conti con il compito di controllare l'operato dell'Agenzia e le decisioni che vengono prese in questa sede. I rapporti con il MEF sono regolati da un Atto di indirizzo a valenza triennale e da un Contratto di servizi, stipulato invece annualmente.

L'Agenzia gestisce 44.623 beni pari ad un valore di 60 miliardi. La gestione economica degli immobili viene svolta in un'ottica che mira all'efficienza e al contenimento della spesa pubblica. Si cerca di ottimizzare gli spazi a disposizione delle amministrazioni centrali, liberare gli immobili che potrebbero essere valorizzati diversamente, ridurre i costi delle locazioni passive. Questo processo di riorganizzazione delle amministrazioni sul territorio segue un modello chiamato federal building, partito in sordina ma ora sempre più in crescita. Nel programma per il 2017 ci sono progetti per la razionalizzazione degli spazi pubblici dal valore di 1,4 miliardi con 130 piani, di cui 34 operazioni di federal building (Il Sole 24 ore, 7/02/17).

Un altro fronte su cui l'Agenzia del Demanio si è particolarmente impegnata è il federalismo demaniale (art. 56 bis D.L. 69/2013), che ha offerto agli enti territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane) l'opportunità di ampliare il proprio portafoglio immobiliare acquisendo a titolo non oneroso beni immobili dello Stato. I beni che passano nelle mani degli enti territoriali, nel 2016 sono state 2390 le richieste presentate, dovranno essere utilizzati per avviare progetti di valorizzazione in linea con le richieste dell'Agenzia, la quale avvierà a sua volta quest'anno un processo di monitoraggio dei beni trasferiti. Anche il progetto "Valore Paese" condivide le stesse finalità del federalismo demaniale, ma si differenzia perché prevede la concessione degli immobili di lunga durata, fino a 50 anni. Oltre ad incrementare il valore degli immobili inutilizzati o sotto-utilizzati, è anche un modo per l'agenzia per promuovere lo sviluppo imprenditoriale sul territorio italiano. Nel 2017 chiuderà il secondo bando del progetto Valore Paese assegnando un totale di 20 strutture in affitto.

L'obiettivo che l'Agenzia del Demanio condivide con gli Enti pubblici nazionali e territoriali è quello di assicurare la redditività del patrimonio, obiettivo che nel 2016 è stato raggiunto al 179% secondo quanto previsto dalla convenzione stipulata con il MEF.

Con la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, invece, quest'altra Agenzia fiscale, ente pubblico non economico, ha avviato dal dicembre 2012 delle attività per favorire

l'integrazione delle strutture preesistenti. L'organizzazione ad oggi è bipartita: da una parte l'area Dogane e dall'altra quella Monopoli.

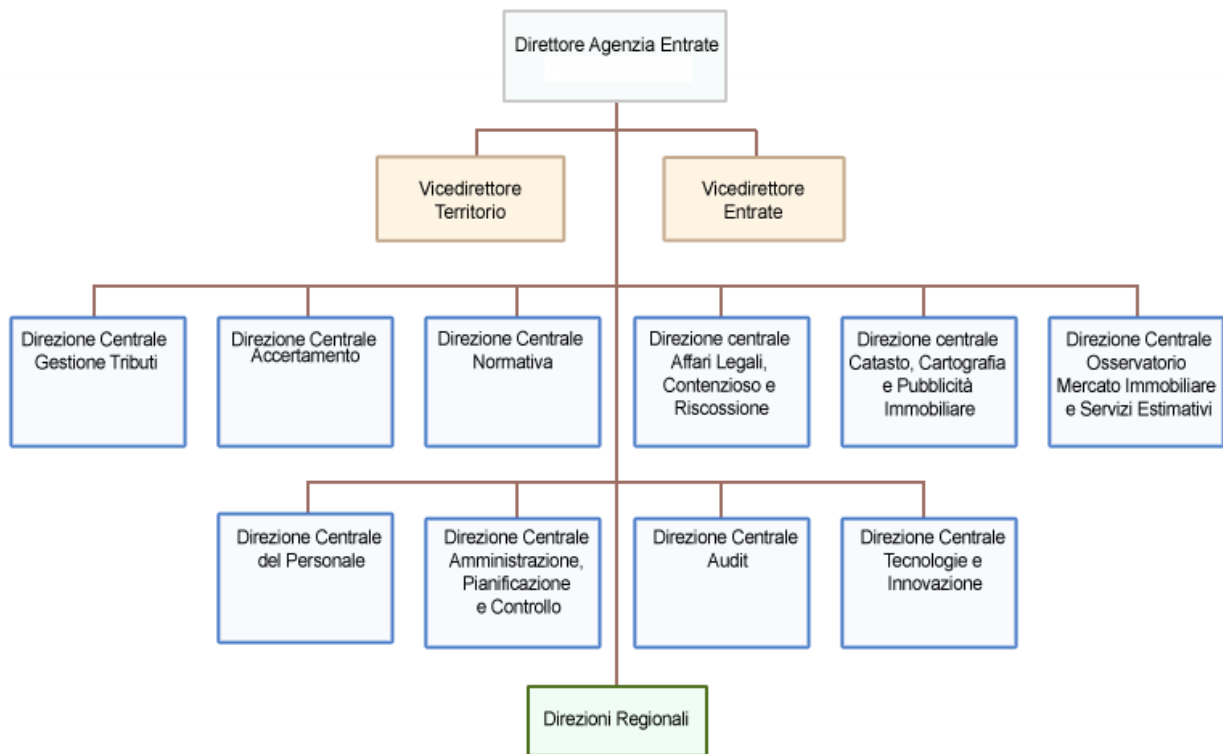
L'area Dogane si occupa delle attività di controllo, accertamento e verifica dello scambio di merci nel territorio italiano e a livello internazionale. Da questo comparto ha riscosso IVA e dazi per un totale di 15,2 miliardi di euro, oltre a 33,6 miliardi grazie agli scambi, alla produzione e al consumo di beni soggetti ad accisa. Esercita anche attività di controllo sugli illeciti di natura extra tributaria, come i traffici illegali di droga, armi, beni contraffatti e rifiuti. La complessità dei compiti svolti da questa Agenzia sta nell'assicurare dei controlli sui traffici commerciali in tempo reale attraverso dei sistemi che analizzano i rischi in maniera efficiente ed efficace. In quest'area lavorano più di 9.000 dipendenti, organizzati in Direzioni centrali, regionali, interregionali e interprovinciali. Vi sono anche uffici con funzioni prettamente operative e laboratori chimici, dove si svolgono analisi delle merci a fini istituzionali.

Costituita dopo l'incorporazione dell'AMMS, l'area Monopoli regola invece il gioco pubblico in Italia e contrasta il gioco praticato illegalmente, insieme a tutte le attività che interessano la produzione, la distribuzione e la vendita dei tabacchi. Lo Stato è presente in questo settore per garantirsi delle entrate erariali, ma anche per tutelare interessi pubblici quali la tutela dei consumatori minori o appartenenti a fasce deboli. Per quanto riguarda i giochi, l'Agenzia controlla nello specifico tutti gli adempimenti dei concessionari e degli operatori, intervenendo con altri organi nel caso di illegalità legate al gioco; mentre in materia di tabacchi gestisce la riscossione delle accise per evitare irregolarità e l'evasione delle imposte. Nell'area dei Monopoli lavorano 2.400 dipendenti e sono presenti nella struttura 5 Direzioni centrali più 16 Uffici dei Monopoli a livello territoriale.

Arrivato a parlare dell'Agenzia delle Entrate, ente pubblico non economico e ultima delle tre agenzie fiscali operative, è necessario fare un approfondimento più ampio rispetto a quelli presentati finora, date le sue importanti competenze nel panorama italiano delle entrate tributarie e dei diritti erariali. All'interno delle sue molteplici funzioni rientrano tutte quelle riguardanti gli accertamenti, i controlli e la gestione del contenzioso in materia di tributi. La missione dell'Agenzia è quella di aumentare la tax compliance, ovvero l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti degli obblighi tributari attraverso il dialogo e i sistemi di informazione. In caso di inadempienze, l'Agenzia utilizza una serie di strumenti a sua disposizione per contrastare l'evasione fiscale.

A seguito dell'incorporazione dell'Agenzia del Territorio, svolge anche i servizi relativi al catasto e costituisce l'anagrafe dei beni immobiliari del territorio italiano. Si appoggia alle commissioni tributarie per affrontare i contenziosi e all'agente della riscossione, oggi Equitalia, per la riscossione coattiva. Equitalia S.p.A., di cui è previsto lo scioglimento dal 1 luglio 2017, non è però l'unico organo esterno con cui collabora l'Agenzia delle Entrate. La Società Generale d'Informatica S.p.A.

(Sogei) è una società controllata per intero dal MEF e si occupa di tutto il sistema informativo della fiscalità, mentre la società Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE) svolge supporto all'amministrazione finanziaria in materia di tributi e fornisce analisi strategiche dei dati.

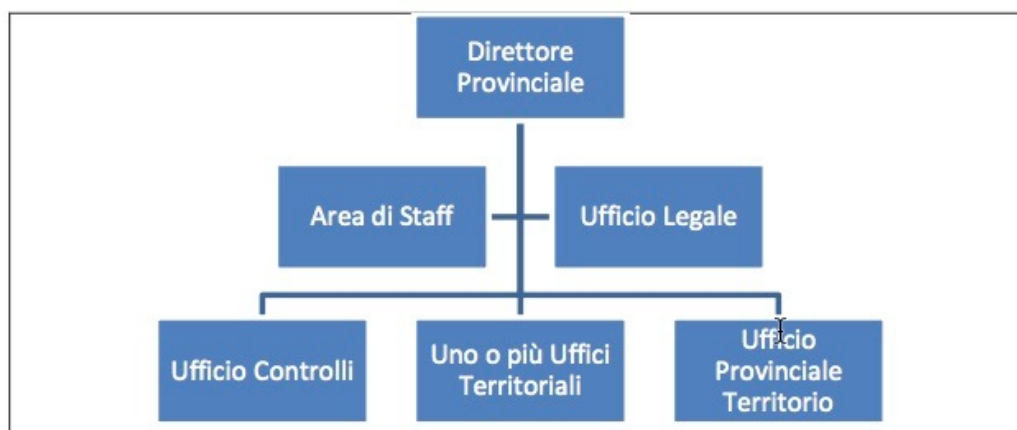


Dal punto di vista organizzativo l'Agenzia possiede un'articolazione piuttosto complessa, come si può vedere dall'organigramma centrale presente qui sopra. Questo schema rappresenta solo la Direzione Centrale con al vertice il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, e due vicedirettori: uno per le Entrate e uno per il Territorio. Sono organi dell'Agenzia anche il Comitato di gestione e il Collegio dei Revisori dei conti. Il Comitato delibera, su proposta del Direttore, in materia di statuto, regolamenti, bilancio, spese e piani aziendali e valuta tutte le scelte strategiche dell'Agenzia; mentre il Collegio dei revisori dei conti si occupa della tenuta dei libri e delle scritture contabili, controlla il budget e i bilanci.

La struttura prevede un'articolazione in 10 Direzioni Centrali, a cui sono stati ripartiti specifici compiti. Nel territorio l'Agenzia è presente sotto forma di Direzioni regionali, Direzioni provinciali e uffici territoriali. Le Direzioni regionali sono 19 e controllano l'operato delle strutture provinciali, occupandosi principalmente dei rapporti con gli enti locali e delle eventuali posizioni tributarie dei soggetti di grandi dimensioni. La regione dove non è presente una direzione di questo tipo è il Trentino Alto Adige, poiché dotata di due direzioni provinciali (Trento e Bolzano) che hanno le stesse competenze e la stessa autonomia di una direzione regionale. L'altra eccezione a livello organizzativo è presente in Valle d'Aosta, dove nella Direzione regionale vengono svolte anche tutte le funzioni di competenza di quella provinciale.

Oltre alle già menzionate direzioni provinciali, costituiscono strutture periferiche dell'Agenzia i Centri di Assistenza Multicanale (CAM) e i Centri Operativi.

Le Direzioni provinciali, in tutto 108, sono quelle che svolgono a tutti gli effetti le funzioni operative e sono a stretto contatto con i contribuenti, a cui offrono servizi di assistenza e li informano della loro posizione fiscale.



Struttura della direzione provinciale

Ogni Direzione provinciale è articolata in un Ufficio Controlli, un Ufficio Legale, alcuni uffici territoriali con specifiche circoscrizioni territoriali, un'area di staff e un Ufficio provinciale - Territorio. Il numero degli uffici territoriali varia in base alle dimensioni della provincia. Se guardiamo alla struttura della provincia di Padova, gli uffici territoriali sono 4: Cittadella, Este, Padova 1 e Padova 2. Non sono da confondere gli uffici territoriali con gli Uffici provinciali – Territorio che rientrano nelle articolazioni interne delle Direzioni Provinciali dal 1 gennaio 2016, ma svolgono tutte le funzioni di competenza dell'ex Agenzia del Territorio.

I Centri di Assistenza Multicanale sono attualmente 7 in Italia e offrono servizi ai clienti sia tramite il telefono sia tramite sportello. Anche loro danno informazioni ai contribuenti sulle eventuali scadenze e sugli obblighi fiscali che sono tenuti a rispettare. I Centri Operativi sono invece tre: Pescara, Venezia e Cagliari. Essi si occupano di controlli e accertamenti automatizzati.

Un aspetto fondamentale di questa agenzia è la relazione con il cittadino, poiché è da sottolineare ulteriormente qual è l'obiettivo di questa Agenzia: mettere il contribuente nelle condizioni per poter adempiere spontaneamente ai propri obblighi tributari. Affinché questo avvenga, la relazione con il cittadino-contribuente deve essere basata sulla fiducia e sulla reciproca collaborazione. Per le agenzie fiscali, ma in particolare per l'Agenzia delle Entrate, i contribuenti hanno la stessa importanza e ricoprono lo stesso ruolo dei clienti per una qualsiasi azienda e in quest'ottica riceveranno il miglior trattamento possibile.

Questa relazione viene curata e modernizzata di anno in anno e si cerca sempre più di incontrare le esigenze dei contribuenti, tenendo conto dei vari canali di erogazione dei servizi. Dal 2004, infatti, l'Agenzia organizza dei sondaggi di customer satisfaction per tutti i servizi che offre, i cui risultati vengono poi pubblicati annualmente sul sito. L'evoluzione dei servizi telematici dell'Agenzia delle entrate è un tratto distintivo rilevante perché ha favorito una maggiore accessibilità dei dati da parte dei contribuenti e ha contribuito al miglioramento dei servizi stessi. Due iniziative messe a disposizione del pubblico sono stati i canali Entratel e Fisconline. Il primo si rivolge ai professionisti e alle grandi imprese, mentre il secondo ai contribuenti in generale. Attraverso questi canali è possibile effettuare pagamenti, presentare dichiarazioni, comunicare direttamente con l'Agenzia e chiedere assistenza sugli avvisi o le cartelle di pagamento. Un'altra novità in questo campo è stata la dichiarazione dei redditi precompilata, che dal 2015 offre ai contribuenti la possibilità di avere un modello di base contenente già alcuni elementi reddituali. Sta poi ai contribuenti accettarla o rettificarla con informazioni aggiuntive. Questi servizi sono stati aggiunti ai già presenti servizi tradizionali di front office e in via telefonica.

Come è già stato brevemente anticipato in questo capitolo, l'Agenzia delle Entrate ha dovuto far fronte all'incorporazione dell'Agenzia del Territorio e quindi inglobare tutte le funzioni di quest'ultima all'interno della propria organizzazione. L'Agenzia gestisce il catasto italiano, ovvero l'inventario degli immobili presenti in Italia bipartito in un catasto dei terreni e uno edilizio urbano. Si occupa anche della sicurezza delle transazioni immobiliari rendendo conoscibili a terzi gli atti aventi come oggetto i beni immobili. All'art. 64 del D. Lgs. n. 600/1999 viene anche inserita la realizzazione di un Anagrafe Immobiliare Integrata tra i compiti dell'Agenzia, ovvero un servizio ulteriore per conoscere il territorio e controllare la fiscalità immobiliare, grazie allo scambio di informazioni con gli enti locali.

L'Agenzia delle Entrate, in quanto amministrazione che svolge attività di interesse pubblico, opera secondo quanto previsto nella sezione "Amministrazione trasparente" del Dlgs 33/2013 ed è tenuta, per legge, a pubblicare determinati dati, documenti e informazioni in forma volontaria. Tra le disposizioni generali di questa disciplina sono elencati gli oneri informativi dell'Agenzia per i cittadini e le imprese, gli atti amministrativi generali e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

I tributi del nostro ordinamento di cui si occupa questa Agenzia fiscale sono le imposte dirette, l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta di registro e altri tributi minori come l'imposta di bollo e le tasse di concessione governativa.

Il gettito delle imposte recuperato grazie alle attività di controllo dal 2001 ad oggi è aumentato notevolmente, passando da 3,7 miliardi di euro a 19 miliardi. Il gettito complessivo per l'Erario,



invece, è stato di 450 miliardi lo scorso anno, 14 miliardi in più del 2015 e 31 in più del 2014, a conferma di un miglioramento generale dei servizi e dei risultati positivi emersi dalle varie proposte. Il canone Rai in bolletta, ad esempio, ha registrato un calo dell'evasione dal 30% al 4% e un extragettito di 500 milioni.

## Capitolo 3 – Governance sulle agenzie fiscali

L'Amministrazione finanziaria, sulla base degli indirizzi del Ministro e di quanto stabilito dal Dipartimento delle Finanze, si muove sempre con un'unità di indirizzo e una programmazione degli obiettivi. Questi obiettivi devono essere comunicati anche alle Agenzie fiscali, con le quali il Dipartimento stipula le convenzioni e redige relazioni di valutazione. La convenzione è il cosiddetto strumento negoziale poiché traduce le direttive di carattere politico in obiettivi strategici e operativi.

### 3.1 La convenzione

L'ultima convenzione stipulata da Dipartimento e Agenzia delle Entrate regola il periodo 01/01/2016 – 31/12/2018 e si compone di una parte generica dove vengono elencati gli impegni istituzionali sia dell'Agenzia sia del Ministero (indicando le risorse finanziarie a loro disposizione per svolgere le funzioni istituzionali), la durata e l'oggetto della convenzione, le eventuali modifiche rispetto alla convenzione precedente e l'avvio del nuovo processo negoziale. La durata della convenzione è di 3 anni, ma è previsto un adeguamento annuale degli obiettivi per ciascun esercizio finanziario.

Vi è inoltre una seconda parte del documento, composta da allegati e strutturata in questo modo:

- Allegato 1: Sistema di relazioni tra Ministero e Agenzia;
- Allegato 2: Piano dell'Agenzia;
- Allegato 3: Sistema incentivante;
- Allegato 4: Monitoraggio della gestione e verifica dei risultati.

Per meglio comprendere i temi trattati e avere un riscontro sul campo di quanto importante sia questo documento, ho incontrato di persona il Direttore Provinciale dell'Agenzia delle Entrate di Padova, sig. Antonio Cucinotta, che con la sua esperienza pluriennale nel settore mi è stato molto d'aiuto per capire i meccanismi e le peculiarità di questa convenzione.

Il primo allegato regola il grado di collaborazione amministrativa e operativa tra i due enti, indica quali sono i sistemi informativi a disposizione e migliora la qualità dei servizi ai contribuenti. Il Piano dell'Agenzia, invece, è l'allegato più corposo, dove vengono indicate le attività da sviluppare nelle aree strategiche e i risultati attesi nel triennio. Dal 1 gennaio 2016, secondo il decreto legislativo n. 157/2015, in questa parte della convenzione dovranno anche essere inseriti gli obiettivi specifici di incremento dell'adempimento spontaneo e del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione; e per ogni agenzia fiscale degli indicatori dell'efficacia e dell'efficienza gestionale.

Infine, gli ultimi due allegati si occupano del sistema incentivante, indicando la quota incentivante calcolata in base al raggiungimento degli obiettivi, e le modalità di monitoraggio e di verifica dei risultati della gestione.

Il secondo allegato viene anche chiamato in gergo “piano della performance” poiché gli obiettivi e gli indicatori in esso contenuti forniscono una modalità per misurare e valutare la performance dell’Agenzia. L’andamento della gestione viene poi tradotto in un Rapporto di verifica che mette in luce i risultati conseguiti in base a quanto era stato precedentemente programmato e viene utilizzato dal MEF come punto di partenza per rimodellare la convenzione e apportare modifiche, se necessarie. Nella convenzione viene anche predisposto un budget di carattere tecnico-fisico, che traduce gli obiettivi assegnati alle diverse aree strategiche. Questo criterio facilita notevolmente la valutazione del grado di conseguimento dei risultati attesi e viene deciso con criterio bottom up, ovvero si parte da una proposta del terzo livello delle Direzioni provinciali dell’Agenzia che viene trasmessa alla Direzione regionale e successivamente al vertice. Gli obiettivi di budget possono essere obiettivi di risultato o altri obiettivi, con i primi che si tramutano in un esito delle azioni e i secondi esprimono misure delle attività da compiere.

Sempre in questo allegato, sono presenti i macroambiti di azione dell’Agenzia, chiamati aree strategiche. Sono in tutto 3 e per ogni area viene indicato *cosa* fa l’Agenzia sotto forma di obiettivi strategici e *come* lo fa, tradotto in obiettivi operativi e specifici indicatori.



Albero della performance, pubblicato su [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)

### 3.2 Le aree strategiche del Piano dell'Agenzia

Le aree strategiche di attività dell'Agenzia, come si vede dall'albero della performance, sono Area Servizi, Area Prevenzione e Area Contrasto.

L'Area Servizi per il prossimo triennio si è data due obiettivi per improntare nuovamente il rapporto con il contribuente sulla trasparenza e sul rispetto reciproco. Il rapporto che si vuole instaurare è sempre più personalizzato e per poterlo consolidare nel tempo, l'Agenzia vuole ripartire con l'ascolto attivo della clientela. È operativa quest'anno la Carta dei Servizi dell'Agenzia, strumento che dà la possibilità ai contribuenti di fornire suggerimenti e critiche utili per il miglioramento della qualità dei servizi.

I due obiettivi contenuti sull'albero della performance sono gli obiettivi strategici. Il *come* raggiungerli è descritto sulla convenzione da una serie di indicatori, da un'apposita descrizione per ognuno degli indicatori e da un target di riferimento. Per fare un esempio: uno degli indicatori per il primo obiettivo strategico dell'Area Strategica Servizi è "Percentuale di 730 precompilati trasmessi dal contribuente e/o dagli intermediari rispetto al totale dei 730 ricevuti dall'Agenzia" e il target di riferimento per il 2017 e il 2018 è il 70% dei 730 precompilati.

L'Area Prevenzione è stata introdotta per orientare l'azione dell'Agenzia verso la compliance fiscale. L'obiettivo strategico rimane sempre lo stesso e l'Agenzia si impegna a mettere il contribuente nelle condizioni di prevenire le omissioni e gli errori, quindi correggere le dichiarazioni presentate. In quest'area sono stati avanzati nel tempo degli istituti, il cui fondamento è che i contribuenti siano in buona fede e vogliano adempiere spontaneamente al proprio dovere fiscale.

Gli istituti a cui si fa riferimento prevedono delle comunicazioni preventive al contribuente, chiamate cooperative compliance, e delle istanze di collaborazione volontaria (voluntary disclosure). Si tratta di una serie di comunicazioni che l'Agenzia invia ai contribuenti per far emergere la loro effettiva capacità contributiva e ridefinire la loro posizione fiscali. I contribuenti, se collaborano in questo senso, potranno beneficiare di una riduzione delle sanzioni e l'Agenzia allo stesso tempo avrà la sicurezza di recuperare il gettito fiscale. I contribuenti destinatari di queste iniziative sono senz'altro quelli che negli anni si sono dimostrati meno collaborativi ed è giusto che le risorse umane e strumentali dell'Agenzia si concentrino su di loro.

A proposito di comunicazioni preventive, uno degli indicatori dell'unico obiettivo strategico dell'Area Strategica Prevenzione è il "Numero di comunicazioni volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto inviate ai contribuenti" e il target di riferimento per il 2017 è 450.000 e per il 2018 ben 500.000 comunicazioni.

L'ultima area strategica del secondo allegato della convenzione è l'Area Strategica Contrasto, contenente le linee guida rivolte ai contribuenti che si sono dimostrati nel tempo meno collaborativi

e trasparenti. Si tratta di quei contribuenti che hanno evaso, strutturato sistemi di frode o ritenuti dall'Agenzia maggiormente a rischio.

Per fare questo, l'Agenzia fa ampio utilizzo delle banche dati ed effettua delle analisi di rischio. Il grado di copertura dei controlli è un argomento molto discusso dalla collettività e la maggior parte delle persone non conosce le modalità e gli strumenti a disposizione dell'Agenzia.

Per i soggetti titolari di partita IVA, ad esempio, è presente un indicatore che misura la percentuale di soggetti, con o senza dichiarazione, nei confronti dei quali l'Agenzia avvia attività di controllo e promozione della compliance. Questo indicatore è la risultante dell'applicazione degli studi di settore, che nel corso di quest'anno verranno sostituiti dagli indici sintetici di affidabilità fiscale per coloro che esercitano attività di impresa e di lavoro autonomo. Questo indice, o indicatore di compliance, è un dato sintetico che definisce il grado di affidabilità del contribuente su una scala da uno a dieci. Se un soggetto passivo ottiene un numero elevato entrerà a far parte di un regime premiale, che si tramuta a volte nell'esclusione o nella riduzione dei termini per l'accertamento.

L'introduzione dei nuovi indici è tuttavia ancora in corso e si stanno gradualmente abbandonando gli studi di settore, ritenuti obsoleti poiché rispondevano ad un'ottica "in or out", senza nessuna sfumatura nel mezzo.

Come si vede nella tabella proposta qui sotto, si prevede nel 2017 di riscuotere 15 miliardi di euro derivanti dalle varie attività dell'Agenzia in contrasto con gli inadempimenti tributari. L'indicatore si riferisce sia ai versamenti sia alle riscossioni a mezzo ruolo e comprende le attività di controllo formale, controllo sostanziale e la liquidazione automatizzata delle dichiarazioni.

<b>AREA STRATEGICA CONTRASTO</b>				
Ore persona dedicate: 24.520 ore/migliaia		Risorse finanziarie dedicate: 1.190 €/mln		
<b>Obiettivo 4 - Ottimizzare l'attività di controllo</b>		<b>Target 2016</b>	<b>Target 2017</b>	<b>Target 2018</b>
<b>Indicatori</b>	<b>Descrizione indicatori</b>			
Riscossioni complessive da attività di contrasto dell'evasione	L'indicatore misura le somme complessivamente riscosse dall'Agenzia, sia mediante versamenti diretti che ruoli, derivanti dall'attività di controllo sostanziale, controllo formale e liquidazione automatizzata delle dichiarazioni, sia di tributi erariali che di tributi locali extra-erariali	15 €/mld	15 €/mld	15 €/mld
Valore mediano della maggiore imposta definita per adesione e acquiescenza relativa agli accertamenti eseguiti nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e delle imprese di medie dimensioni	L'indicatore è costituito dal valore mediano delle somme incassate attraverso gli strumenti deflativi del contenzioso (acquiescenza e adesione) a seguito di accertamenti nei confronti di imprese di grandi e medie dimensioni	16.000 €	17.000 €	18.000 €
Numero di controlli elettronici ai sensi dell'art. 36-ter e 41-bis del D.P.R. n. 600/73	L'indicatore misura il numero di controlli formali (ex art. 36-ter DPR 600/73) e il numero di accertamenti parziali automatizzati (ex art. 41-bis DPR 600/73) realizzati nel corso dell'esercizio ai fini della deterrenza	700.000	700.000	700.000
Incidenza percentuale dei costi dell'Agenzia sul gettito incassato	L'indicatore è costituito dal rapporto tra i costi totali dell'Agenzia e le entrate complessive riscosse dall'Agenzia, sia da adempimento spontaneo che da attività di accertamento e controllo	0,9%	0,9%	0,9%
Numero di atti di aggiornamento tecnico (Tipi mappali e di frazionamento) controllati in sopralluogo – Catasto terreni	Numero di atti di aggiornamento tecnico del catasto terreni (tipi mappali e di frazionamento) sottoposti a collaudo in sopralluogo	3.500	3.500	3.500

Tabella tratta da Convenzione triennale per gli esercizi 2016-2018

L'azione dell'Agenzia in questo senso non è di tipo quantitativo e non è orientata al raggiungimento del target previsto dalla convenzione, ma prevede l'avvio dei sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o elusione fiscale partendo dal patrimonio informativo in suo possesso.

### 3.3 La valutazione della performance

Sempre all'interno del secondo allegato della convenzione troviamo un'appendice riguardante la valutazione della performance, sia di tipo organizzativo sia dal punto di vista individuale. Come ha sottolineato anche il dott. Cucinotta, è un aspetto su cui l'Agenzia delle Entrate ha sempre lavorato e possiede ora una significativa esperienza in questo ambito.

La valutazione dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative avviene sulla base di due fattori: i risultati e le competenze, riconducibili ai concetti di performance organizzativa e performance individuale.

Il processo di valutazione ha una cadenza annuale. Gli obiettivi vengono pianificati e assegnati nei primi mesi dell'anno dai responsabili di vertice e alla fine dell'anno si procede alla valutazione. Il valutato, una volta conosciuto l'esito, può chiedere una revisione dell'esito se si trova in una posizione di disaccordo.

Per quanto riguarda la performance organizzativa, gli obiettivi assegnati possono essere solo obiettivi di budget oppure obiettivi di budget con annessi obiettivi qualitativi specifici. Il peso assegnato a queste due tipologie è lo stesso e pertanto si considera pienamente raggiunto solo se entrambi gli aspetti sono soddisfatti.

La performance individuale, invece, viene valutata attraverso la stesura di un profilo descrittivo del dirigente. Si guarda al suo livello di professionalità, alla sua carriera e alle sue prospettive future di sviluppo. Lo scopo di questa valutazione è quello di capire qual è l'identità dell'impiegato e quale valore aggiunto può apportare all'interno dell'organizzazione.

Si procede, una volta raggruppati i risultati delle singole aree, alla valutazione complessiva. Le tabelle qui sotto spiegano come vengono assegnati i punteggi e mostrano le nove possibili combinazioni.

Tabella n. 1

Performance organizzativa dell'ufficio	
Grado di conseguimento degli obiettivi in base agli indicatori di performance	Punteggio
Molto superiore alle aspettative (da...% a ... %)	3
Superiore alle aspettative (da...% a ... %)	2
In linea con le aspettative (da...% a ... %)	1
Al di sotto delle aspettative (da...% a ... %)	
Molto al di sotto delle aspettative (da...% a ... %)	

Tabella n. 2

Performance individuale del dirigente (competenze professionali e manageriali)	
Valutazione	Punteggio
E	3
D	2
C2	1
C1	
B	
A	

Tabelle tratte da Convenzione triennale per gli esercizi 2016-2018

Tabella n. 3

Matrice delle performance

<i>Performance organizzativa</i>	3	3.1	3.2	3.3
	2	2.1	2.2	2.3
	1	1.1	1.2	1.3
		1	2	3

*Performance  
individuale*

Matrice della performance tratta da Convenzione triennale per gli esercizi 2016-2018

Si formano 3 gruppi, corrispondenti ai tre diversi livelli di valutazione complessiva. Le combinazioni contrassegnate dal colore giallo (punteggio superiore o uguale a 5) corrispondono ad un livello di performance eccellente, quelle verdi ad un livello più che adeguato (punteggio uguale a 5) e le restanti ad un livello adeguato (punteggio 2 o 3).

Inoltre, tra l'assegnazione degli obiettivi ad inizio anno e la valutazione finale è prevista una fase di monitoraggio e di feedback intermedi, anche se non è stata formalizzata. I valutatori sono liberi durante l'anno di modificare gli obiettivi, nel caso in cui vi sia la necessità di cambiarli o perché costretti da fattori esogeni.

## Capitolo 4 – Guardia di Finanza

Alle dipendenze del MEF non ci sono solo le Agenzie fiscali, di cui si è già discusso, ma anche uno speciale Corpo di Polizia: la Guardia di Finanza. Parte delle Forze Armate dello Stato, essa è un agente di polizia tributaria e i suoi compiti sono elencati nella legge di ordinamento del 23 aprile 1959, n. 189. Ai militari del corpo della Guardia di Finanza sono state assegnate le qualifiche di agenti di pubblica sicurezza, ufficiali di polizia giudiziaria e ufficiali di polizia tributaria. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze emana una Direttiva Generale ogni anno in cui sancisce gli obiettivi e le priorità per la gestione e l'azione amministrativa del Corpo.

Me ne occupo in questa sede per l'importanza delle sue attività nella fase di accertamento e nella lotta all'evasione fiscale.

### 4.1 Compiti e reparti

I compiti, la missione, i poteri e le facoltà della Guardia di Finanza sono stati recentemente riordinati dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68. Anche le attività di questo organo sono finalizzate all'interesse pubblico della collettività e pertanto devono sottostare all'art. 97 della Costituzione che prevede il rispetto del principio di legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Il Corpo sostanzialmente svolge funzioni per prevenire, ricercare e reprimere le violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico. Per materia economica e finanziaria si intendono tutte le entrate tributarie quali "imposte dirette e indirette, tasse, contributi, monopoli fiscali e ogni altro tributo, di tipo erariale o locale" (art. 2 del decreto legislativo succitato); ma anche entrate tributarie di carattere sanzionatorio che spettano all'Erario.

La struttura del Corpo è stata modificata dal decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999 e si compone di un comandante generale, comandi territoriali e nuclei speciali. Il comandante generale è al vertice del Corpo e a lui spettano tutte le funzioni di programmazione, pianificazione e di carattere strategico. I comandi territoriali si occupano invece dell'esecuzione del servizio pubblico e sono organizzati gerarchicamente in comandi interregionali, regionali e provinciali. Dislocati nel territorio italiano troviamo 6 comandi interregionali, da cui dipendono 20 comandi regionali e comandi provinciali retti da un colonello o un generale di brigata.

A livello nazionale e parallelamente ai comandi interregionali operano anche i nuclei speciali. Dal Comando dei reparti speciali dipendono un Comando tutela della finanza pubblica, competente in materia di bilancio pubblico e spesa pubblica; un Comando tutela dell'economia, articolato in diversi nuclei che si occupano di tutelare le regole dei mercati e più in generale i mercati finanziari; un Comando unità speciali, competente in materia di commissioni parlamentari d'inchiesta, privacy, frodi telematiche e tutela della pubblica amministrazione.



## 4.2 Poteri e condizioni di legittimità

Di maggior rilievo, ai fini di questo elaborato, è capire quali siano i poteri esercitati dal personale del Corpo e dove essi trovano legittimazione. Per garantire un corretto rispetto degli obblighi fiscali, il Corpo adempie i propri compiti di controllo e di accertamento attraverso i cosiddetti poteri istruttori e di indagine, contenuti nelle singole leggi di imposta.

L'Amministrazione finanziaria deve essere a conoscenza di tutte le situazioni di fatto e di diritto poste a giustificazione degli atti impositivi per determinare la capacità contributiva dei contribuenti. Questo processo riserva sempre delle insidie e spesso i contribuenti non sono disposti a collaborare con il fisco, ma al contrario tendono a nascondere parti della loro ricchezza tassabile o ad omettere informazioni rilevanti ai fini fiscali. Il legislatore è pertanto intervenuto in questa sede e ha messo a disposizione degli Uffici finanziari e della Guardia di Finanza una serie di mezzi istruttori. La Guardia di Finanza coopera con gli Uffici per acquisire elementi utili all'accertamento dei redditi e delle imposte, ma non ha il potere di redigere il conclusivo atto di accertamento.

Tra le potestà d'indagine conferite ai Comandi del Corpo, ci sono le facoltà di:

- eseguire accessi, ispezioni e verifiche;
- invitare i soggetti a presentarsi di persona per esibire documenti o fornire informazioni;
- invitare i soggetti ad esibire documenti riguardanti la cessione di beni o la prestazione di servizi;
- richiedere la comunicazione di dati e notizie;
- richiedere la copia di atti e documenti;
- effettuare accertamenti bancari, previa autorizzazione del Comandante Regionale della Guardia di Finanza.

Per l'acquisizione di dati, documenti e notizie, gli inviti sono delle richieste da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria verso i contribuenti per il controllo formale e sostanziale della dichiarazione presentata. Nell'invito deve essere giustamente indicato il motivo della richiesta e nel caso di invito a comparire, il soggetto passivo può presentarsi di persona o per mezzo di un rappresentante. Le richieste, invece, si differenziano dagli inviti perché sono rivolte a soggetti diversi dal contribuente e finalizzate ad acquisire informazioni sulla dichiarazione di un contribuente o di una categoria. L'Amministrazione finanziaria può quindi richiedere agli organi dello Stato, agli enti pubblici o a società di assicurazione di ricevere comunicazione di dati riguardanti determinati soggetti o categorie di contribuenti. Senza entrare troppo nel dettaglio di quali potrebbero essere i documenti o gli atti oggetto di queste richieste, è necessario comprendere che in questa fase l'Amministrazione cerca di ricostruire la posizione fiscale dei soggetti ripercorrendo i rapporti intrattenuti da questi con

altre istituzioni. Il richiedente e chi entra in possesso di questi dati è poi tenuto alla massima riservatezza e all'assunzione di tutte le cautele necessarie.

Altri mezzi istruttori a disposizione della Guardia di Finanza sono i controlli esterni, peculiari perché vengono esercitati presso il domicilio del soggetto passivo d'imposta e non nell'ufficio dell'ente impositore. Sono in questo caso gli ufficiali che si spostano e si recano direttamente presso la sede del contribuente o dove vengono depositato i documenti e le scritture contabili. Come anticipato nell'elenco della pagina precedente, sono controlli esterni gli accessi, le ricerche, le ispezioni documentali e le verificazioni.

L'accesso consiste nell'entrare fisicamente in determinati luoghi per effettuare ricerche, ispezioni e verifiche ai fini dell'accertamento delle imposte. In base ai luoghi in cui si deve accedere, è previsto un regime legittimante diverso. Per i locali destinati all'esercizio di attività commerciali o agricole, il personale incaricato dell'attività di controllo deve possedere un'autorizzazione rilasciata dal responsabile dell'Ufficio o del Comando indicante lo scopo dell'accesso. La stessa procedura si attua anche per gli enti non commerciali. Se i locali sono invece adibiti ad abitazione e allo stesso tempo destinati all'esercizio dell'attività commerciale, come ad esempio un artigiano che svolge la propria attività imprenditoriale nello stesso edificio in cui abita; l'accesso può essere eseguito solo se in possesso di autorizzazione rilasciata dal Procuratore della Repubblica. Per tutti i locali diversi da quelli menzionati finora, quindi quelli adibiti esclusivamente ad abitazione, una speciale autorizzazione viene rilasciata dal Procuratore della Repubblica, ma devono sussistere "gravi indizi di violazioni" delle norme fiscali. L'Autorità Giudiziaria dovrà provare l'esistenza di questi gravi indizi e sta al Magistrato decidere se rilasciare o meno questa autorizzazione.

La fase della ricerca inizia dopo aver effettuato l'accesso e dopo che il contribuente ha risposto all'invito di esibire la documentazione richiesta dall'Amministrazione finanziaria. Con il termine 'ricerca' si intende una serie di attività volte a reperire tutti gli elementi utili, riguardando sia i documenti la cui conservazione è obbligatoria, ma anche quaderni, agende e bloc-notes reperibili nel locale. È necessaria un'ulteriore autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria solo per procedere alla perquisizione personale o all'apertura coattiva di plichi, casseforti, mobili e simili.

L'ispezione documentale è invece la fase che richiede più tempo ed energie, in quanto si prefigge come obiettivo quello di controllare l'osservanza degli obblighi formali e sostanziali del contribuente. Oltre alle regolarità formali delle scritture e dei registri, si guarda anche al controllo sostanziale della documentazione per "ragionare sui fatti concretamente accaduti e sull'interpretazione delle disposizioni" (Beghin, p. 243). Si cerca di andare al di là di quanto il contribuente ha dichiarato e avere un riscontro dei fatti e delle situazioni realmente accadute, specialmente se ci si trova nel caso

di evasione totale, quando non è stata presentata nessuna dichiarazione e si deve ricostruire la posizione fiscale del soggetto passivo partendo da zero.

Le verificazioni, infine, hanno come scopo quello di controllare l'attività economica sotto ispezione e sono uno strumento integrativo dei poteri di ricerca e di ispezione documentale. Non si tiene solo conto dei documenti tenuti dal soggetto controllato, ma si guarda alla realtà operativa dell'impresa, al funzionamento degli impianti, al personale, alla merce e ai prodotti. Un esempio di verifica potrebbe essere quello di testare i consumi di una macchina per il caffè per spiegare i proventi dichiarati dal proprietario del locale, tenendo conto della quantità di chilogrammi di caffè utilizzato. Se ci accorge che la macchina per il caffè consuma molto meno di quanto è stato dichiarato, risulta facile pensare che una certa quantità di caffè sia stata utilizzata dal barista senza però emettere uno scontrino fiscale e senza registrare il provento. È compito dell'Amministrazione andare a verificare tutti questi aspetti dell'attività commerciale, che non figurano nei documenti e negli atti reperibili nel locale.

Tra le potestà d'indagine del Comando avevo inserito anche l'accertamento bancario, per il quale ritengo opportuno fare un ultimo approfondimento. La disciplina del Segreto Bancario è stata infatti modificata di recente per permettere all'Amministrazione finanziaria di usufruire di questo mezzo più agevolmente. Secondo questa nuova disciplina, il rilascio dell'autorizzazione per avviare l'attività di indagine deve avvenire da parte del Direttore Generale delle Entrate o da parte del Comandante Regionale della Guardia di Finanza. L'oggetto della richiesta sarà quello di chiedere agli istituti di credito e alle aziende di avere copia dei rapporti che il contribuente ha intrattenuto con queste istituzioni. Con il termine 'rapporti', si intende tutti i documenti contabili e i dati dei conti o dei depositi esistenti. Un accertamento di questo tipo può essere attivato nei confronti dei contribuenti che abbiano obblighi fiscali, abbiano la titolarità di un reddito imponibile ed esercitino operazioni rilevanti ai fini IVA.

## **Capitolo 5 – Equitalia S.p.A.**

La fase della riscossione dei tributi sul territorio italiano, esclusa la Sicilia, è di competenza del Gruppo Equitalia. È organizzato in Holding Equitalia S.p.A., Equitalia Servizi di riscossione S.p.A. ed Equitalia Giustizia S.p.A. Ne è stata determinata la soppressione dal 1 luglio 2017.

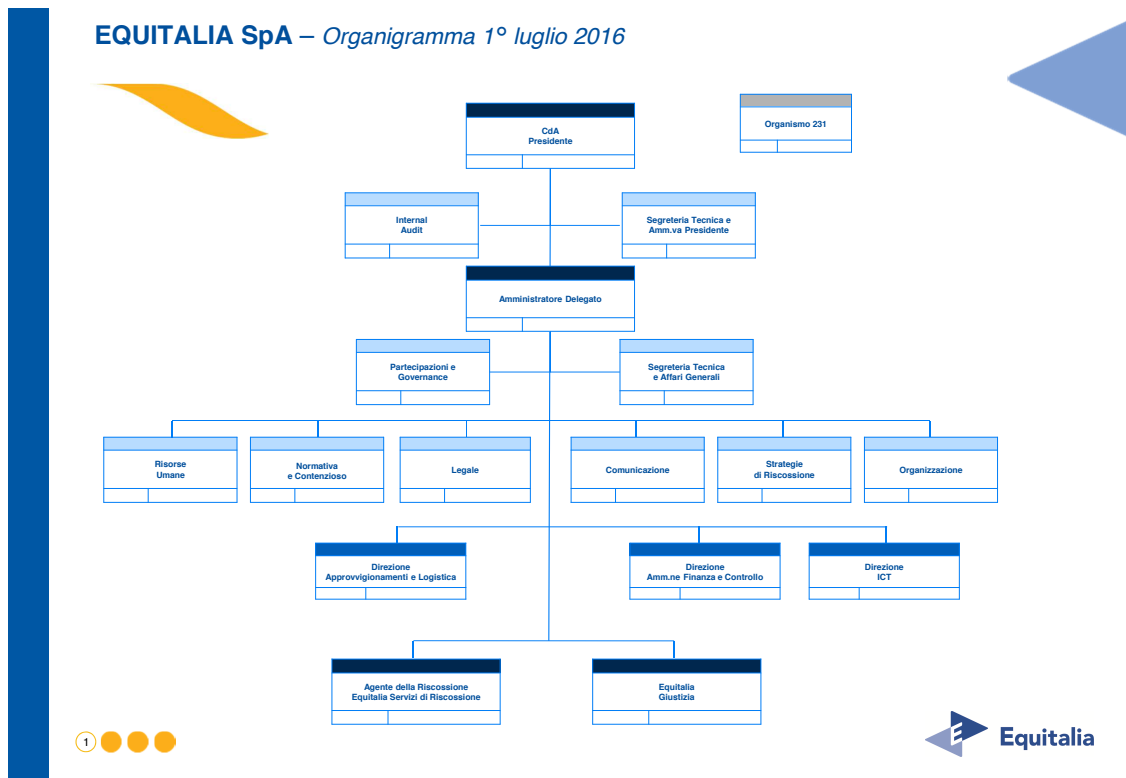
### **5.1 Profilo del Gruppo Equitalia e cenni storici**

La riscossione dei tributi è passata sotto il controllo pubblico solo recentemente. Prima del 2005, infatti, la riscossione per conto dello Stato italiano era data in concessione a circa 40 aziende di proprietà delle banche e di private, che esercitavano la loro funzione in modo diverso e producevano scarsi risultati a livello locale e nazionale. Proprio per questo motivo si è pensato di dare a queste attività una struttura più solida, un processo più uniforme e una riduzione della frammentazione territoriale, oltre a ridurre notevolmente i costi a carico dello Stato. Il Gruppo Equitalia è nato ed è attivo dal 1 ottobre 2006 e da allora ha perseguito l'obiettivo di garantire una maggiore efficacia del sistema della riscossione, aumentandone i volumi e semplificando le relazioni con i contribuenti. Nel 2008 è stata anche istituita Equitalia Giustizia S.p.A. per gestire il Fondo Unico di Giustizia (FUG) e i proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata.

Con il primo riassetto le società concessionarie sono state ridotte da 38 a 16, mentre con il secondo passaggio organizzativo dal 1 gennaio 2012 i 16 agenti della riscossione sono stati accorpati in tre società: Equitalia Nord S.p.A., Equitalia Centro S.p.A. ed Equitalia Sud S.p.A. Il coordinamento di queste tre società spetta alla Holding Equitalia S.p.A. L'ultima riorganizzazione risale al 17 febbraio 2016, quando è stata costituita la società Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A. attraverso l'incorporazione delle tre società preesistenti. Tutte queste riorganizzazioni hanno sempre registrato delle riduzioni dei costi a carico dello Stato e della collettività e hanno garantito maggiore efficienza sul piano delle riscossioni delle somme non pagate dai contribuenti.

Oggi Equitalia SpA è una società a capitale pubblico, partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate e al 49% dall'INPS. Con l'Agenzia delle Entrate condivide l'obiettivo di gestire l'accertamento e la riscossione in maniera uniforme e chiara, migliorando i rapporti con i contribuenti. In Sicilia l'agente della riscossione è Riscossione Sicilia S.p.A., che non fa parte di Equitalia, ma è partecipata al 99,885% dalla Regione Sicilia e allo 0,115% da Equitalia S.p.A.

## 5.2 Organigramma e funzioni



L'organigramma di Equitalia è composto da un Presidente, un Amministratore Delegato, quattro direzioni di indirizzo e gli uffici di staff. Il modello di governance che adotta è di tipo tradizionale ed è composto da un Consiglio di Amministrazione con 5 componenti provenienti da Equitalia S.p.A., 5 da Equitalia Giustizia S.p.A. e 3 da Equitalia Servizi di riscossione S.p.A. Il collegio sindacale è composto invece da 3 componenti effettivi e 2 supplenti.

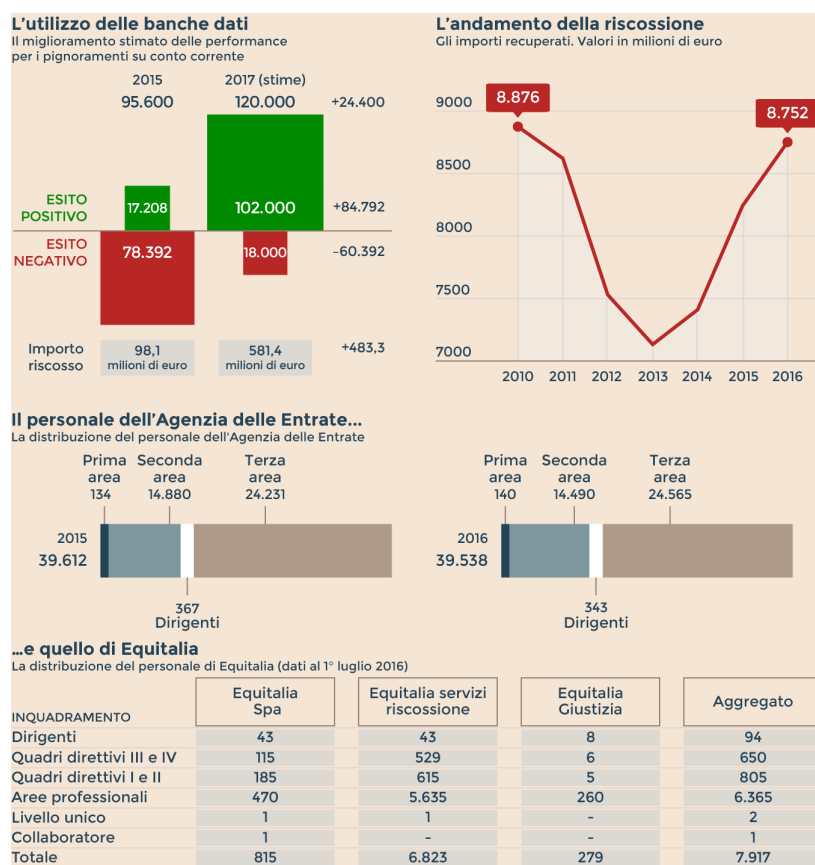
Ad Equitalia S.p.A. spettano le funzioni di controllo, coordinamento e di carattere strategico nei confronti degli agenti della riscossione, mentre gli agenti gestiscono le attività di carattere operativo, come la gestione degli sportelli e i rapporti con i contribuenti e gli enti. Gli agenti esercitano due tipi di riscossione: la riscossione non da ruolo e la riscossione a mezzo ruolo. La prima riguarda i versamenti diretti come la riscossione dell'ICI, dei versamenti unitari mediante il modello F24, dei tributi e delle altre entrate mediante il modello F23. La riscossione a mezzo ruolo, invece, avviene attraverso la notifica di una cartella di pagamento o altro avviso.

Altra società interamente posseduta da Equitalia è Equitalia Giustizia. Essa più nello specifico gestisce il Fondo Unico di Giustizia e i crediti di giustizia rispettivamente sulla base dell'art. 2 del decreto-legge n. 143/2008 e in attuazione dell'art. 1, commi 367 ss, della legge n. 244/2007. Ha il compito di riscuotere le spese di giustizia e delle pene pecuniarie derivanti dai provvedimenti giudiziari e gestisce inoltre i libretti di risparmio e di titoli di credito sequestrati.

L'attività del Gruppo ha registrato, dall'anno di istituzione ad oggi, aumenti significativi delle riscossioni rispetto alla gestione prima del 2006 in mano alle società private. Dal bilancio consolidato del 2015, ultimo bilancio pubblicato su [www.gruppoequitalia.it](http://www.gruppoequitalia.it), emerge che da media di 2,9 miliardi di euro l'anno dal 2000 al 2005 si è passati a 7,7 miliardi dal 2006 al 2015 e l'incasso totale è stato di 70,7 miliardi. L'aumento dal 2014 è stato anch'esso significativo passando da 7,4 a 8,2 miliardi di euro pari a +11,2% di crescita. Tuttavia, la capacità effettiva di riscossione si aggira attorno al 10%, un risultato molto modesto se si tiene conto che l'incarico ricevuto da Equitalia era quello di riscuotere oltre 600 miliardi di euro.

### 5.3 Stop ad Equitalia e la nuova Agenzia delle Entrate-Riscossione

Come già enunciato, la struttura operativa di Equitalia S.p.A. è destinata a cambiare nel brevissimo termine. L'addio ufficiale all'agente della riscossione è stato dato già il 24 novembre 2016 quando è stata data al governo la fiducia chiesta all'Aula del Senato e il decreto fiscale è diventato legge. La riforma è stata annunciata dal Governo Renzi a seguito delle numerose critiche avanzate nei confronti di Equitalia ed ha come scopo quello di migliorare ulteriormente il rapporto tra Stato e contribuente. Tra le proposte avanzate, oltre all'abolizione di Equitalia, vi sono anche la rottamazione delle cartelle esattoriali e l'abolizione degli studi di settori, sostituiti con indici sintetici di affidabilità fiscale. Ciò che cambierà, ai fini di questo elaborato, sarà il passaggio delle funzioni oggi svolte da Equitalia all'Agenzia delle Entrate – Riscossione per formare quella che già chiamano una “superAgenzia”



Grafici tratti dall'articolo  
de Il Sole 24 ore,  
11/06/17

delle Entrate (11/06/17, [ilsole24ore.com](http://ilsole24ore.com)). La filiera del Fisco verrà presa in carico interamente dall'Agenzia delle Entrate dalla fase del servizio ai contribuenti fino alla riscossione. I dipendenti di Equitalia, con l'eccezione di Equitalia Giustizia, passeranno al nuovo ente per un totale di 47 mila dipendenti, il cui statuto è stato rielaborato negli ultimi mesi da Ernesto Maria Ruffini, neo direttore dell'Agenzia, e dal suo staff. La retribuzione dei dipendenti dell'ex Equitalia avverrà secondo gli standard pubblici e non più secondo il contratto di lavoro bancario, a loro più favorevole.

Un altro aspetto da evidenziare, grafico in alto a sinistra della tabella nella precedente pagina, è quello dell'utilizzo delle banche dati di cui disporrà l'Agenzia delle Entrate. Dal 1 luglio sarà possibile per il Fisco pignorare i conti corrente dei contribuenti per recuperare le somme delle cartelle non pagate, senza nessuna particolare autorizzazione da parte del giudice. Per cartelle non pagate non si intende solo multe, ma anche bolli auto, contributi Inps e tasse da versare. Mentre prima Equitalia poteva solo essere a conoscenza del numero di conti corrente intestati al contribuente, dal 1 luglio la nuova Agenzia potrà anche venire a conoscenza delle somme contenute nei vari conti corrente e accelerare notevolmente la procedura di riscossione.

Il recupero delle somme non sarà comunque immediato, poiché il contribuente verrà prima sollecitato ad adempiere al pagamento mediante avvisi e avrà 60 giorni di tempo per pagare l'importo interamente o per rateizzarlo. Passato questo termine, se il contribuente non ha intrapreso nessuna azione, si potrà passare al pignoramento del conto corrente. La novità di questa riforma, tuttavia, non sta nel pignoramento senza ricorso al giudice, poiché la norma esiste già dal 2005, ma nell'avere una quantità maggiore di informazioni sul contribuente, disponibili prima solo all'Agenzia delle Entrate. Tante sono state le critiche ricevute riguardanti questo particolare aspetto, ma l'utilizzo delle banche dati, come si vede dalle previsioni del grafico, potrebbe essere un notevole passo avanti nell'andamento delle riscossioni e un aumento anche nella capacità di riscossione effettiva.

La certezza della riorganizzazione ci sarà solo dopo il 21 giugno, giorno in cui il Tar del Lazio deciderà sulla richiesta di sospensiva presentata dal sindacato Dirpubblica e dall'associazione Applet. Se dovesse venire accolta, è probabile che il tutto venga rimandato.

## Considerazioni conclusive

Attraverso il presente elaborato si è cercato di ripercorrere il percorso del tributo dal punto di vista della struttura delle organizzazioni che entrano in contatto con il contribuente nelle diverse fasi. Dai contatti e dalle sollecitazioni che inviano le Agenzie fiscali, dai poteri istruttori della Guardia di Finanza per finire con la più delicata fase della riscossione e il futuro imminente di Equitalia S.p.A. Notevoli sono stati i cambiamenti avvenuti nel corso degli ultimi anni e molti di questi sono dipesi dai continui mutamenti del sistema politico italiano. Lo scenario in cui operano il MEF, le Agenzie fiscali, Equitalia e la Guardia di Finanza è quello nazionale, che è a sua volta inglobato nello scenario macroeconomico internazionale.

In ambito internazionale, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, gli eventi politici in Turchia e l'ondata di terrorismo si sono aggiunti al rallentamento della crescita del secondo trimestre scorso. In Italia, invece, due eventi hanno sicuramente cambiato le prospettive del nostro Paese: gli eventi sismici e i forti flussi migratori degli ultimi anni.

Tutti questi elementi insieme hanno spinto il Paese ad aumentare l'attenzione sul ruolo delle politiche fiscali e hanno incentivato la cura delle strategie di contrasto all'evasione. Per recuperare base imponibile, c'è bisogno di accrescere nei contribuenti la fedeltà al Fisco e privilegiare l'adempimento spontaneo. Se un tempo l'attenzione era posta sulle attività di controllo fiscale, ora l'Agenzia cerca di curare l'aspetto preventivo e agire sulla massimizzazione del gettito spontaneo. Le misure intraprese dall'Agenzia delle Entrate si muovono in questa direzione e l'obiettivo rimane sempre quello di delineare delle innovazioni nei confronti dei contribuenti e per i contribuenti. L'aspetto qualitativo dei controlli, inoltre, è sempre più spiccato, anche a detta del sig. Cucinotta che lavora nell'organizzazione da prima che venissero istituite le Agenzie fiscali e ha vissuto tutte le varie fasi di sviluppo.

La complessa struttura dell'Amministrazione finanziaria, se snocciolata e vista nel dettaglio, in realtà evidenzia una precisione nell'assegnazione dei ruoli e una cura nella collocazione del personale, valutato annualmente secondo determinati parametri, che non ha nulla di diverso dalle strutture aziendali presenti sul territorio.

In Italia l'evasione è un problema complesso e la stampa riporta quotidianamente casi di evasione e/o elusione fiscale. Il tax gap, ovvero l'insieme dei tributi che non vengono riscossi dallo Stato a causa di irregolarità o evasioni, è ancora molto alto e la pericolosità fiscale di alcune regioni italiane è conosciuta. Tuttavia, non si può dire che il sistema fiscale non stia crescendo e non stia cercando di operare in ottica di massimizzazione del gettito e ottimizzazione delle procedure. L'ultima sfida è proprio quella di Equitalia con annessi numerosi dubbi, ovviamente leciti, sul passaggio nelle Entrate.



È possibile organizzare un nuovo modello di riscossione con questo cambiamento? Ha senso mantenere questo delicato servizio in una società non più privata?

## Riferimenti bibliografici e sitografia

Beghin Mauro, 2015. *Diritto tributario*. Seconda edizione: Wolters Kluwer.

Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999. *Riforma dell'Organizzazione del Governo*, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59

Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95. *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*.

Convenzione triennale per gli esercizi 2016-2018. Art. 59, commi 2, 3 e 4, del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Piano della performance 2017-2019. Disponibile su: [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)

*Regolamento di Amministrazione* – Approvato con delibera del Comitato Direttivo n. 4 del 30 novembre 2000. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2001. Aggiornato fino alla delibera del Comitato di gestione n. 53 del 23 dicembre 2015

*Statuto dell'Agenzia delle Entrate* – Approvato con delibera del Comitato Direttivo n. 6 del 13 dicembre 2000. Aggiornato fino alla delibera del Comitato di gestione n. 11 del 21 marzo 2011

Piano della Performance 2017-2019 – Agenzia delle Entrate. Disponibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate: [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)

Sito dell'Agenzia delle Entrate: [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)

Sito dell'Agenzia del Demanio: <http://www.agenziademanio.it/opencms/it/>

Sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/>

Sito dell'Agenzia delle Entrate – Padova: [http://www1.agenziaentrate.it/indirizzi/agenzia/uffici\\_locali/lista.htm?m=2&pr=PD](http://www1.agenziaentrate.it/indirizzi/agenzia/uffici_locali/lista.htm?m=2&pr=PD)

Sito della Guardia di Finanza: [www.gdf.gov.it](http://www.gdf.gov.it)

Sito del Gruppo Equitalia: <http://www.gruppoequitalia.it/equitalia/opencms/it/>

Sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

Sito del Dipartimento del Tesoro: <http://www.dt.tesoro.it/it/>

Sito del Dipartimento delle Finanze: <http://www.finanze.it/opencms/it/>

Sito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/>

Sito del Dipartimento dell'Amministrazione generale: <http://www.dag.mef.gov.it/>

Sito Equitalia S.p.A.: <http://www.gruppoequitalia.it/equitalia/opencms/it/>

*Ufficiale l'addio a Equitalia, il decreto fiscale diventa legge.* Pubblicato il 24 novembre 2016 su Il Sole 24 ore: [http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-24/manovra-ok-senato-fiducia-dl-fisco-e-legge-111445.shtml?uuid=ADBS810B&refresh\\_ce=1](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-24/manovra-ok-senato-fiducia-dl-fisco-e-legge-111445.shtml?uuid=ADBS810B&refresh_ce=1)

*Il decreto fiscale è legge: tutte le misure in vigore.* Pubblicato il 24 novembre 2016 su Il Sole 24 ore: <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2016-11-24/l-addio-equitalia-114803.shtml?uuid=ADpsd40B&nml=2707>

Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.*

*Federal building, il Demanio accelera "i poli" della Pa nelle città: 1 miliardo da Inail.* Pubblicato il 12 ottobre 2016 su Il Sole 24 ore: [http://www.agenziademanio.it/export/download/demanio/sala\\_stampa/Sole24-ore-Federal-building-il-Demanio-accelera.pdf](http://www.agenziademanio.it/export/download/demanio/sala_stampa/Sole24-ore-Federal-building-il-Demanio-accelera.pdf)

*Agenzia Demanio: centrati obiettivi, in 2017 investimenti e Federal building.* Pubblicato il 7 febbraio 2017 su Il Sole 24 ore: [http://www.ilsole24ore.com/art/casa/2017-02-07/agenzia-demanio-centrati-obiettivi-2017-investimenti-e-federal-building--172538.shtml?uuid=AErBYHQ&refresh\\_ce=1](http://www.ilsole24ore.com/art/casa/2017-02-07/agenzia-demanio-centrati-obiettivi-2017-investimenti-e-federal-building--172538.shtml?uuid=AErBYHQ&refresh_ce=1)

*La "superAgenzia" pronta al debutto.* Pubblicato l'11 giugno 2017 su Il Sole 24 ore: <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-06-10/la-superagenzia-pronta-debutto-224235.shtml?uuid=AErbQJcB>

*Equitalia, dal 1 luglio prelievo diretto dal conto corrente per le cartelle non pagate.* Pubblicato il 6 giugno 2017 su ilGiornale.it: <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/equitalia-1-luglio-prelievo-diretto-conto-corrente-cartelle-1406157.html>

*Partite Iva, stop studi di settore dal 2017. Cosa cambia per 3,6 milioni di imprese e autonomi.* Pubblicato il 20 ottobre 2016 su Il Sole 24 ore: <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2016-10-19/partite-iva-niente-piu-studi-settore-2017-ecco-cosa-cambia-36-milioni-imprese-e-autonomi-222140.shtml?uuid=ADG8wrfB>

*Il Fisco dice addio agli studi di settore. Arrivano gli indicatori di affidabilità.* Pubblicato l'8 settembre 2016 su Il Sole 24 ore: <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2016-09-07/il-fisco-dice-addio-studi-settore-arrivano-indicatori-affidabilita--170425.shtml?uuid=ADdQ1dGB>

*Gettito record per il Fisco, nel 2016 incassati oltre 450 miliardi di euro.* Pubblicato il 9 febbraio 2017 su Il Corriere della Sera / Economia: [http://www.corriere.it/economia/17\\_febbraio\\_09/gettito-record-il-fisco-2016-incassati-oltre-450-miliardi-euro-38dec0e8-eeae-11e6-b691-ec49635e90c8.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/economia/17_febbraio_09/gettito-record-il-fisco-2016-incassati-oltre-450-miliardi-euro-38dec0e8-eeae-11e6-b691-ec49635e90c8.shtml?refresh_ce-cp)